

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Efektivitas

Efektivitas adalah kosa kata yang berasal dari bahasa Inggris yakni “*effective*” yang berarti berhasil, ditaati, mengesahkan, mujarab dan mujur. Dari banyaknya arti kata *effective* yang paling cocok dengan pembahasan penulis kali ini adalah berhasil, contohnya adalah jika seseorang melakukan pekerjaan dengan baik maka dapat dibilang dia bekerja dengan efektif.

Efektivitas merupakan salah satu unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam suatu organisasi, kegiatan maupun sebuah program, disebut efektif apabila tujuan dari organisasi, kegiatan maupun program tersebut tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan. Menurut pendapat Amin Tunggal Widjaya (1993:32) mengemukakan: “Efektivitas adalah hasil membuat keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan”.<sup>9</sup> Selain itu menurut Permata Wisha (1992:148) mengatakan : Efektivitas adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberikan guna yang diharapkan untuk melihat efektivitas kerja pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu : Pertimbangan ekonomi, Pertimbangan fisiologi, Pertimbangan Psikologi dan Pertimbangan Sosial”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Landasan Teori, *Pengertian Efektivitas Kerja adalah Menurut Definisi Para Ahli*, dalam <http://www.landasanteori.com> akses 08 Maret 2018

<sup>10</sup> Ibid

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.<sup>11</sup>

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri,

Dalam hal ini hanya terbatas pada undang– undang. Faktor hukumnya sendiri yang harus menjadi persyaratan utama adalah mempunyai cukup kejelasan makna dan arti ketentuan, tidak adanya kekosongan karena belum ada peraturan pelaksanaanya, peraturan tersebut sinkron secara vertikal dan horizontal sehingga mengurangi luasnya interpretasi petugas hukum.

2. Faktor penegak hukum.

Secara sosiologis, antara hukum dan pelaksana hukum merupakan dua hal yang berbeda hukum termasuk perundang–undangan dan berbagai azas

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi, Remaja Karya Bandung, 1985, Hal.7

hukum yang mendasarinya merupakan suatu yang abstrak, sebaliknya peningkatan hukum termasuk bekerjanya Pengadilan merupakan suatu yang konkret. Penghubung antara yang abstrak dan konkret itu dalam penegakan hukum adalah penegak hukum, utamanya para hakim di Pengadilan.

Secara sosiologis setiap penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan merupakan posisi tertentu dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang atau rendah. Kedudukan tersebut merupakan suatu wadah yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan. Oleh karena itu maka seseorang mempunyai kedudukan tertentu lazimnya dinamakan pemegang peranan. Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Suatu peranan berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain atau dengan beberapa pihak. Peranan tersebut dapat berupa peranan yang ideal, peranan yang seharusnya dan peranan yang aktual. Peranan yang seharusnya dari penegak hukum tertentu, telah dirumuskan dalam undang-undang. Disamping itu didalam undang-undang tersebut juga dirumuskan perihal peran ideal.

### 3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Sarana yang ada di Negara kita memang harus diakui masih cukup tertinggal dibandingkan dengan Negara yang lebih maju, yang dilengkapi dengan dukungan teknologi canggih dalam membantu menegakkan hukum.

Oleh karena itu sarana atau fasilitas memiliki peran penting dalam proses penegakkan hukum.

#### 4. Faktor Masyarakat dan Kebudayaan

Faktor masyarakat dan kebudayaan ini memegang peranan sangat penting, hal ini berkaitan dengan taraf kesadaran hukum dan kepatuhan hukum masyarakat. Kesadaran hukum merupakan suatu proses yang mencakup unsur pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum dan perilaku hukum. Tingkat kesadaran hukum tercapai apabila masyarakat mematuhi hukum. Warga masyarakat mematuhi hukum karena:

- a) Rasa takut pada sanksi negatif sebagai akibat melanggar hukum.
- b) Ada keinginan kuat untuk memelihara hubungan baik dengan lingkungan.
- c) Ada keinginan kuat untuk memelihara hubungan baik dengan penguasa.
- d) Sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum.<sup>12</sup>

##### 1. Substansi Hukum

Pada teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan,

---

<sup>12</sup> Ardan Eyawan Mahega. 2013. *Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan Tera Dan Tera Ulang Alat Ukur Takar Timbang Dan Perlengkapannya Milik Pelaku Usaha Di Pasar Merjosari Oleh Upt Kemetrolgian Malang*. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Malang: Fakultas Hukum. hlm 57

aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law Sistem* atau sistem Eropa Kontinental dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum.

## 2. Struktur Hukum/Pranata Hukum

Pada teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 2 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan PPNS. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.

Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas

bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

### 3. Budaya Hukum

Kultur hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat.

Dalam pelaksanaannya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai.

### **B. Tindak Pidana Korupsi**

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio – corruptus*, dalam Bahasa Indonesia disebut korupsi, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dan dalam Bahasa Sansekerta yang tertuang dalam Naskah Kuno Negara Kertagama arti harfiah *corrupt* menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejad, tidak jujur yang disangkut pautkan dengan keuangan.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni Bandung, Cetakan Keempat, 1996, hlm. 115 dalam Singgih Herwibowo, Tesis: *“Negara Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi”* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2016), 41.

Korupsi di dalam Black's Law Dictionary adalah "suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain".<sup>14</sup>

Sedangkan menurut hukum positif yang mengatur tentang korupsi memang tidak disebutkan secara langsung didalam UU PTPK mengenai pengertian dari tindak pidana korupsi itu sendiri, akan tetapi kita bisa melihat maksud dari tindak pidana korupsi itu dari rumusan-rumusan pasal yang ada didalam UU PTPK, lebih khusus lagi bisa dilihat pada pasal 2 dan 3 UU PTPK, dimana pada kedua pasal tersebut menuliskan maksud dari tindak pidana korupsi itu sendiri, pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara" sedangkan dalam pasal 3 menyebutkan rumusan tindak pidana korupsi adalah "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara", kurang lebihnya pengertian atau

---

<sup>14</sup> Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minnesota, 1990 dalam Singgih Herwibowo, Tesis: *"Negara Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi"* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2016), 41.

maksud perbuatan dari tindak pidana korupsi adalah sebagaimana tersebut diatas.

Tindak Pidana Korupsi di Indonesia sendiri sudah semakin meluas dan telah masuk sampai ke seluruh lapisan yang ada didalam masyarakat, dari tahun ke tahun jumlahnya semakin bertambah, bentuk-bentuk Tindak Pidana Korupsi sekarang juga mulai semakin beragam, mulai dari suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan hingga gratifikasi, dan masih banyak perbuatan-perbuatan curang lainnya dengan maksud untuk memperkaya diri sendiri. Dalam pengertian secara yuridis, pengertian korupsi tidak terbatas kepada perbuatan yang memenuhi unsur rumusan delik dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, tetapi juga meliputi perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan. Didalam buku yang dibuat oleh KPK yang berjudul *Memahami Untuk Membasmi* disebutkan bahwa tindak pidana korupsi ada 7 macam kelompok, yakni sebagai berikut :<sup>15</sup>

- a) Kelompok delik yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- b) Kelompok delik suap-menyuap baik aktif maupun pasif sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat(1) huruf a dan b dan ayat (2), Pasal 6 ayat(1) huruf a dan

---

<sup>15</sup> Komisi Pemberantas Korupsi. 2006. *Memahami Untuk Membasmi : Buku Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta. Penerbit Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal. 16 dan 17.



b dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, dan d, Pasal 11, Pasal 12B ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

c) Kelompok delik penggelapan dalam jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 10 huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

d) Kelompok delik pemerasan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf e, f, dan g Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

e) Kelompok delik perbuatan curang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) dan Pasal 12 huruf h Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

f) Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, pengadaan atau persewaan. sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf i Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

g) Kelompok delik yang berkaitan dengan Gratifikasi atau pemberian hadiah sebagaimana diatur dalam pasal 12 B jo pasal 12 C.

## **C. Keuangan Negara**

### **1. Konsep Keuangan Negara**

Sebelum memasuki pembahasan mengenai kerugian keuangan Negara, alangkah lebih baik jika kita memahami mengenai keuangan Negara itu sendiri, baik itu dari unsur-unsurnya maupun dasar hukumnya, pengaturan mengenai keuangan Negara sendiri didalam Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 diatur didalam Amandemen ke 3 UUD 1945 tepatnya pada bab VIII yang berjudul Hal Keuangan pada pasal 23 ayat (1) disebutkan bahwa “Anggaran pendapatan dan belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Selain UUD 1945 Pasal 23 ayat (1) Amandemen ke 3, masih banyak lagi undang-undang yang mengatur mengenai Keuangan Negara, beberapa diantaranya adalah UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tepatnya pada pasal 1 angka 1, pengertian Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, ruang lingkup dari keuangan Negara adalah seluruh keuangan yang dimiliki oleh Negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan Negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara. Pada kalimat

sebelumnya terdapat kata-kata hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, yang termasuk dalam hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang adalah sebagai berikut, dimana hak-hak Negara yang dapat dinilai dengan uang terdiri dari

- 1) Mencetak uang dan surat berharga;
- 2) Penerimaan pajak, bea dan cukai;
- 3) Penerimaan pinjaman Negara/daerah;
- 4) Penerimaan dari kegiatan pelayanan pemerintah/badan usaha;
- 5) Penerimaan usaha pemerintah/badan usaha;
- 6) Penerimaan pengelolaan aset Negara/daerah/badan usaha;
- 7) Royalty pengelolaan sumber daya alam atau perijinan pemerintah;
- 8) Piutang Negara/pemerintah;
- 9) Penerimaan lembaga/usaha yang diberikan fasilitas oleh Negara.<sup>16</sup>

Sedangkan untuk kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang adalah sebagai berikut :

- 1) Pengeluaran APBN dan APBD;
- 2) Pengeluaran BUMN dan BUMD;
- 3) Pengeluaran Lembaga/Usaha dari kewenangan Negara;
- 4) Pengeluaran Pelayanan Pemerintah/Badan Usaha;
- 5) Pengeluaran akibat Pengelolaan Sumber Daya Alam atas Perijinan Pemerintah;
- 6) Hutang Negara/Pemerintah kepada pihak ketiga;

---

<sup>16</sup> Hernold Ferry Makawimbang, Op.cit

7) Pengeluaran Lembaga Usaha yang diberikan fasilitas oleh Negara.<sup>17</sup>

Dalam pengelolaan keuangan Negara juga terdapat asas-asas umum yang terdapat pada penjelasan atas UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang meliputi baik asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan Negara seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas, ada juga asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan Negara, antara lain :

- 1) Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- 2) Profesionalitas;
- 3) Proporsionalitas;
- 4) Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara;
- 5) Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Karena fokus bahasan penulis kali ini menyinggung mengenai persoalan korupsi, maka kita juga harus mengetahui juga terminologi keuangan Negara menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Keuangan Negara menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang PTPK adalah sebagai berikut, keuangan Negara adalah seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah

---

<sup>17</sup> Ibid

dan berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal Negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Hakikat pengertian keuangan Negara diantara UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 31 Tahun 1999 secara substansial adalah sama, yang membedakan jika UU No. 17 Tahun 2003 pendekatan mengenai keuangan Negara lebih ke aspek objek, subjek, proses dan tujuan sedangkan pendekatan yang digunakan pada UU No. 31 Tahun 1999 lebih ke aspek wilayah penguasaan pengelolaan keuangan Negara.

## **2. Pengelolaan Keuangan Negara**

Pengertian pengelolaan keuangan Negara sendiri adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan Negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban, hal ini disebutkan pada UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pengelolaan Keuangan Negara sendiri pada pasal 6 ayat (1) dan (2) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah disebutkan bahwa “Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah” dan pada ayat (2) menyebutkan kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut :

- a) Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintahan dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- b) Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Kementrian Negara/lembaga yang dipimpinnya;
- c) Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan Negara dan mewakili pemerintahn daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d) Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Jika dilihat dari penjelasan poin-poin diatas dapat disimpulkan jika Menteri Keuangan atau pada poin A adalah *CFO* atau *Chief Financial Officer* sedangkan setiap pimpinan lembaga atau pada poin B adalah *COO* atau *Chief Operational Officer* untuk satu bidang tertentu dalam pemerintahan, prinsip pembagian tugas dan wewenang tersebut harus berjalan secara baik agar terlaksananya mekanisme *check and balances* dan terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab untuk mendorong terjadinya peningkatan profesionalisme pejabat tersebut dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

## **D. Kerugian Negara**

### **1. Konsep Kerugian Negara**

Kerugian Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, hal ini disebutkan pada pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara adalah, sedangkan jika dilihat dari perspektif Hak Penerimaan dan Kewajiban Keuangan Negara UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kerugian keuangan Negara adalah hilang/berkurangnya hak dan kewajiban Negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, hak dan kewajiban Negara tersebut adalah hak untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman, sedangkan kewajiban Negara yang mungkin hilang atau berkurang adalah kewajiban yang dimiliki Negara untuk menyelenggarakan pelayanan umum pemerintahan Negara.

Kerugian Negara yang selanjutnya adalah hilang/berkurangnya hak penerimaan keuangan Negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang contohnya adalah penerimaan Negara/daerah, PNPB atau penerimaan Negara bukan pajak, retribusi, dan penerimaan dari usaha Negara/daerah kemungkinan berkurang dari yang seharusnya diterima atau bahkan hilang dalam artian tidak mendapat penerimaan keuangan dari kegiatan tersebut, selain itu hak penerimaan keuangan Negara/daerah kemungkinan hilang/lebih kecil dari yang seharusnya diterima dari perjanjian pengelolaan sumber daya

alam milik Negara, seperti pertambangan, minyak, gas, hutan, pertanian dan lain sebagainya. Akibat dari hilang/berkurangnya beberapa hak yang seharusnya diterima Negara tersebut, Negara harus mengalami kerugian Negara karena selain tidak ada pemasukan untuk kegiatan pemerintahan, Negara juga harus mengeluarkan biaya lebih untuk tetap dapat melanjutkan kegiatan pemerintahan tersebut, contohnya adalah penambahan biaya untuk pengeyelenggaraan tugas layanan umum pemerintahan pusat/daerah dalam bentuk kegiatan pelayanan kesehatan, pendidikan, transportasi, perijinan dan lain sebagainya.<sup>18</sup>

## **2. Metode Penghitungan Kerugian Negara**

Dalam menghitung kerugian Negara pada dasarnya metode yang digunakanpun sangatlah beragam tergantung dari modus operandi dari kasusnya sendiri, Theodorus M. Tuanakotta dalam bukunya “Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi” membahas beberapa pola penghitungan kerugian Negara. beberapa metode tersebut antara lain :

- a) Kerugian total, dalam metode ini seluruh jumlah yang dibayarkan dianggap/dinyatakan sebagai kerugian keuangan Negara.
- b) Kerugian total dengan penyesuaian, dimana seluruh jumlah yang dibayarkan ditambahkan biaya jika memang diperlukan contohnya adalah biaya pemusnahan, jadi perhitungannya adalah kerugian total + biaya penyesuaian.
- c) Kerugian bersih dimana kerugian Negara hanyalah sejumlah kerugian total dikurangi nilai bersih barang, jika memang ada barang sitaan.
- d) Harga wajar, kita seringkali mendapati berita ditelevisi anggota dewan yang berpergian dengan alasan kunjungan kerja akan tetapi biaya yang diajukan tidak wajar/lebih mahal dari harga normal,

---

<sup>18</sup> Hernold Ferry Makawimbang, Op.cit hlm. 159



yang dimaksud dengan metode perhitungan harga wajar adalah selisih antara biaya yang dikeluarkan dengan harga wajar itulah kerugian yang diterima Negara.

- e) Harga pokok, dimana perhitungan yang dilakukan untuk menemukan kerugian Negara bersumber dari harga pokok, caranya adalah membandingkan harga yang ada dipasaran dengan harga pokoknya.
- f) *Opportunity Cost*, Metode ini diunggulkan oleh para ekonom. Kalau ada kesempatan atau peluang untuk memperoleh yang terbaik, tetapi justru peluang ini yang dikorbankan, maka pengorbanan ini merupakan kerugian, dalam arti *opportunity cost*.
- g) Bunga sebagai unsur kerugian Negara, disini dapat ditarik kesimpulan bahwa bunga disini hanya dimasukan saja kedalam kerugian Negara karena penahanan atau penyitaan aset dari koruptor itu sendiri.<sup>19</sup>

Setelah kita membahas mengenai metode-metode apasajakah yang dapat digunakan untuk menghitung kerugian Negara, berikutnya kita akan membahas bagaimana langkah-langkah dalam menghitung kerugian keuangan Negara, dalam menghitung kerugian keuangan Negara terkait kasus penyimpangan yang diaudit, auditor dapat melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1) Mengidentifikasi Penyimpangan yang Terjadi

- a) Dalam tahap ini auditor mengidentifikasikan jenis penyimpangan yang terjadi misalnya kontrak/pembayaran fiktif, mark-up/kemahalan harga, volume barang lebih kecil dari yang seharusnya, kualitas barang lebih rendah, harga jual terlalu rendah dan sebagainya.
- b) Menelaah dasar hukum kegiatan yang diaudit (undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, standar akuntansi keuangan, dan peraturan perundang-undangan lainnya).
- c) Meneliti apakah kasus yang diaudit masuk kategori merugikan keuangan Negara.
- d) Menentukan penyebab kerugiannya (unsur melawan hukum, penyalahgunaan jabatan, kelalaian dan sebagainya, apakah memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi atau tidak).

---

<sup>19</sup> Theodorus M. Tuanakotta, Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hlm. 158-171

- e) Mengidentifikasi waktu dan lokasi terjadinya penyimpangan dan atau perbuatan melawan hukum.
- 2) Mengidentifikasi Transaksi
  - a) Mengidentifikasi jenis transaksi, misalnya: masalah pengadaan barang/jasa, tanah, penyaluran kredit, dan sebagainya.
  - b) Menentukan jenis kerugiannya (misalnya hilang/kurang diterimanya suatu hak, timbul/bertambahnya kewajiban, pengeluaran lebih besar, penerimaan diterima lebih kecil/tidak diterima, dan sebagainya).
- 3) Mengidentifikasi, Mengumpulkan, Verifikasi, dan Analisis Bukti  
Mengidentifikasi, mendapatkan, memverifikasi, dan menganalisis bukti-bukti yang berhubungan dengan perhitungan kerugian keuangan Negara atas kasus penyimpangan yang diaudit.
- 4) Menghitung Jumlah Kerugian Keuangan Negara  
Berdasarkan bukti-bukti yang telah diidentifikasi, dikumpulkan, diverifikasi, dan dianalisis, kemudian dihitung jumlah kerugian keuangan Negara yang terjadi.

#### **E. Pemulihan Keuangan Negara**

Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dan semakin meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus maupun peningkatan dari segi nominalnya, didalam hukum positif Indonesia, ada 3 sanksi yang bisa dikenakan kepada pelaku tindak pidana korupsi yakni pidana penjara, kurungan dan perampasan aset, mengenai pidana kurungan ini dapat terjadi apabila pelaku tindak pidana korupsi tidak membayar denda yang dijatuhkan oleh majelis hakim sebagai akibat dari perbuatannya tersebut. Sedangkan sanksi yang ketiga adalah perampasan aset, baik itu harta benda maupun dalam bentuk uang sebagai bentuk ganti rugi dari kerugian yang ditimbulkan oleh pelaku tipikor tersebut serta untuk pemulihan keuangan Negara.

Pemulihan keuangan Negara sebagai akibat dari adanya perbuatan mealwan hukum berdasarkan hukum positif yang ada di Indonesia sendiri dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu melalui proses pidana dan melalui gugatan secara perdata,

perampasan aset koruptor melalui mekanisme jalur pidana dilakukan seperti pada halnya persidangan kasus tindak pidana lainnya, akan tetapi permasalahan yang sering muncul dalam persidangan terkait kasus korupsi adalah pada saat pembuktian karena sering kali penuntut umum kesulitan untuk membuktikan bahwa terdakwa adalah benar pelaku tindak pidana korupsi karena memang modus pelaksanaan tindak pidana korupsi sekarang sudah bermacam-macam caranya ditambah lagi dengan standar pembuktian yang tinggi yang harus dipenuhi. Kondisi tersebut bisa menyebabkan penuntut umum kesulitan untuk berhasil menangani perkara korupsi, karena kondisi tersebutlah diperlukan penuntut umum yang teliti dan memiliki pengetahuan yang cukup karena apabila penuntut umum dipilih secara asal kemungkinan terdakwa kasus tipikor dengan nilai milyaran rupiah bisa melenggang bebas tanpa terjerat hukuman apapun karena gagal dalam pembuktian.

Untuk mekanismenya sendiri perampasan aset melalui jalur pidana adalah sebagai berikut :

- 1) Penyidik mencari dan menemukan tersangka dan barang bukti (alat kejahatan dan hasil kejahatannya);
- 2) Dari penyidik kemudian diserahkan kepada Penuntut Umum untuk diteliti berkas tersebut untuk memenuhi sebagai syarat formil dan materiil;
- 3) Apabila sudah cukup bukti maka berkas dapat dilimpahkan kepada pengadilan untuk selanjutnya dilakukan penuntutan (P-21), sedangkan apabila bukti belum cukup atau belum lengkap maka berkas perkara dikembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum (P-18/P-19);
- 4) Lalu dilakukan proses persidangan hingga akhirnya terdapat putusan hakim, apabila belum berkekuatan hukum tetap masih bisa dilakukan upaya hukum lainnya yang lebih tinggi (banding, kasasi, PK) sedangkan jika sudah berkekuatan hukum tetap kemudian dilakukan perampasan aset tersebut, dan di lelang melalui kantor lelang Negara, hasil lelang tersebut disetor ke kas Negara untuk kepentingan Negara

ataupun sosial dengan waktu paling lambat 4 bulan setelah putusan tersebut berkekuatan hukum tetap.

Memang jika diperhatikan mekanismenya sama seperti persidangan yang lainnya, akan tetapi ada beberapa kondisi dimana persidangan tidak dapat dilanjutkan dan perampasan aset tidak dapat dilanjutkan karena jika melihat pasal 77 KUHP yang berbunyi “Kewenangan menuntut pidana hapus jika terdakwa meninggal dunia”. Melihat dari alur perkara pidana itu sendiri, penyidikan dan penuntutan merupakan bagian yang tidak terpisahkan satu sama lain, maka apabila tersangka korupsi meninggal dunia pada saat proses penyidikan, maka kelanjutnya proses pidana selanjutnya juga akan hapus/gugur.<sup>20</sup>

Dengan kondisi seperti itu maka uang Negara yang nilainya mungkin puluhan miliar sudah tidak dapat dikembalikan lagi karena proses persidangan tidak dapat dilanjutkan, akan tetapi kondisi seperti itu dapat disiasati dengan hak gugat atau dengan kata lain adalah menggunakan gugatan perdata, karena hak gugat adalah hak yang sudah dimiliki oleh Negara sebagai pihak yang dirugikan oleh pihak lain dikarenakan adanya perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi keuangan Negara tersebut, sebagai pihak yang dirugikan Negara dapat mengajukan gugatan secara perdata terhadap harta benda dari tergugat untuk menyelamatkan atau memulihkan kekayaan/keuangan Negara, akan tetapi dengan syarat harus ditemukan atau secara nyata telah diketahui ada kerugian Negara.

---

<sup>20</sup> hukum online, Kelanjutan Proses Hukum Jika Tersangka Korupsi Meninggal Dunia, <http://www.hukumonline.com>, akses 05 Desember 2017

Dalam mengajukan gugatan tersebut Negara diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara, hal ini bisa dilihat pada pasal 33 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi “Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya”, jadi apabila terdakwa meninggal dunia akan tetapi secara nyata telah diketahui adanya kerugian Negara maka dapat dilakukan gugatan secara perdata kepada ahli waris dari terdakwa tersebut agar perampasan aset dan pemulihan keuangan Negara dapat dilakukan.

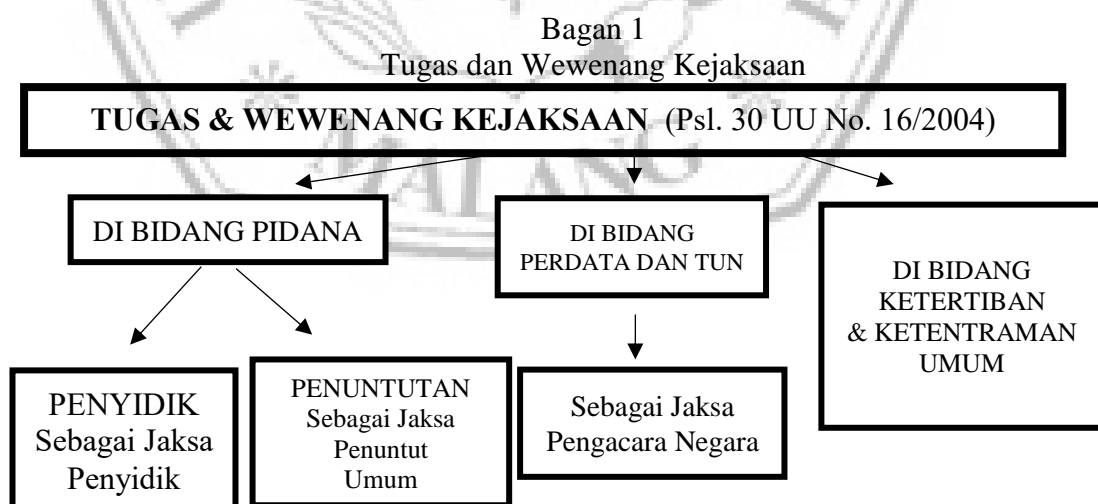
#### **F. Jaksa Pengacara Negara**

Kejaksaan R.I. adalah lembaga Negara yang melaksanakan kekuasaan Negara, khususnya di bidang penuntutan. Sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri merupakan kekuasaan Negara khususnya di bidang penuntutan, dimana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Kejaksaan RI, *Profil Kejaksaan R.I.* dalam <http://www.Kejaksaan.go.id> diakses pada 05 Desember 2017

Mengacu pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan R.I., Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Di dalam UU Kejaksaan yang baru ini, Kejaksaan RI sebagai lembaga Negara yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan harus melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya (Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004).<sup>22</sup> Salah satu fungsi kejaksaan adalah memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) selain dengan menjadi penuntut umum dalam perkara korupsi, Kejaksaan juga memiliki fungsi lain dibidang Perdata dan TUN dalam menangani perkara korupsi, yakni sebagai Jaksa Pengacara Negara.



<sup>22</sup> Ibid

Sumber : [www.kejaksaan.go.id](http://www.kejaksaan.go.id) : Peran Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara<sup>23</sup>

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang bergerak dibidang perdata dan TUN yang memiliki kuasa khusus yang dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah, hal ini termaktub dalam pasal 30 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan R.I. Dasar hukum lain yang mengatur mengenai Jaksa Pengacara Negara adalah Perpres RI Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan tepatnya pada pasal 24 ayat (1) yang berbunyi “ Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan kewenangan kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha Negara”.

Ruang lingkup dari Jaksa Pengacara Negara dapat dilihat pada pasal 24 ayat (2) Perpres RI Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan yang berbunyi :

Lingkup bidang perdata dan tata usaha Negara sebagaimana ayat 1 meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain kepada Negara atau pemerintah meliputi lembaga/badan Negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, badan usaha milik Negara/daerah dibidang perdata dan tata usaha Negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan/keuangan Negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan Negara serta memebrikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

---

<sup>23</sup> Kejaksaan RI, *Peran Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara*. dalam <http://www.Kejaksaan.go.id> diakses pada 05 Desember 2017

Pada bahasan kali ini penulis akan memfokuskan pada salah satu fungsi dari Jaksa Pengacara Negara yakni memulihkan kekayaan/keuangan Negara, Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan fungsinya memulihkan kekayaan/keuangan Negara memiliki dasar hukum yang terdapat dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tepatnya pada pasal 32, 33, 34, dan 38 C, pada pasal 32 berbunyi :

Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Sedangkan pada pasal 33 dan 34 memiliki unsur yang hampir sama yakni jika terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan ataupun pemeriksaan di sidang pengadilan, akan tetapi secara nyata sudah terdapat kerugian keuangan Negara, maka penyidik atau penuntut umum harus segera menyerahkan berkas atau salinan berkas tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan untuk selanjutnya dilakukan gugatan secara perdata terhadap ahli waris dari terdakwa agar pemulihan keuangan Negara tetap bisa berjalan, dan yang terakhir adalah pasal 38 C yang berbunyi :

Apabila setelah putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang disuga atau patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 B ayat (2), maka Negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya.



Jadi dalam hal pemulihan keuangan/kekayaan Negara, Jaksa Pengacara Negara hanya dapat berperan apabila memang sudah mendapat limpahan berkas dari penyidik ataupun penuntut umum, baik itu dari berkas perkara dimana terdakwa meninggal dunia.

